SENATE SÉNAT

CANADA

JOURNALS OF THE SENATE

(Unrevised)

JOURNAUX DU SÉNAT

(Non révisé)

1st Session, 42nd Parliament
67 Elizabeth II

1re session, 42e législature
67 Elizabeth II

Nº 207

Tuesday, May 22, 2018

Le mardi 22 mai 2018

2 p.m.

14 heures

The Honourable GEORGE J. FUREY, Speaker

L'honorable GEORGE J. FUREY, Président

The Members convened were:

The Honourable Senators

Ataullahjan	Dawson	Harder	McPhedran	Ringuette
Batters	Day	Hartling	Mégie	Saint-Germain
Bellemare	Dean	Housakos	Mercer	Seidman
Bernard	Downe	Joyal	Mitchell	Smith
Beyak	Doyle	Lankin	Mockler	Stewart Olsen
Black (*Alberta*)	Duffy	MacDonald	Moncion	Tannas
Black (*Ontario*)	Dyck	Maltais	Munson	Tkachuk
Boisvenu	Eaton	Manning	Neufeld	Unger
Boniface	Eggleton	Marshall	Ngo	Verner
Bovey	Frum	Martin	Oh	Wallin
Boyer	Furey	Marwah	Omidvar	Wells
Campbell	Gagné	Massicotte	Pate	Wetston
Carignan	Galvez	McCallum	Petitclerc	White
Cordy	Gold	McCoy	Plett	Woo
Coyle	Greene	McInnis	Poirier	
Dagenais	Griffin	McIntyre	Pratte	

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Ataullahjan	Dawson	Harder	McPhedran	Ringuette
Batters	Day	Hartling	Mégie	Saint-Germain
Bellemare	Dean	Housakos	Mercer	Seidman
Bernard	Downe	Joyal	Mitchell	Smith
Beyak	Doyle	Lankin	Mockler	Stewart Olsen
Black (*Alberta*)	Duffy	MacDonald	Moncion	Tannas
Black (*Ontario*)	Dyck	Maltais	Munson	Tkachuk
Boisvenu	Eaton	Manning	Neufeld	Unger
Boniface	Eggleton	Marshall	Ngo	Verner
Bovey	Frum	Martin	Oh	Wallin
Boyer	Furey	Marwah	Omidvar	Wells
Campbell	Gagné	Massicotte	Pate	Wetston
Carignan	Galvez	McCallum	Petitclerc	White
Cordy	Gold	McCoy	Plett	Woo
Coyle	Greene	McInnis	Poirier	
Dagenais	Griffin	McIntyre	Pratte	

The first list records senators present in the Senate Chamber during the course of the sitting.

An asterisk in the second list indicates a senator who, while not present during the sitting, was in attendance to business, as defined in subsections 8(2) and (3) of the *Senators Attendance Policy*.

Les membres présents sont :

Les honorables sénateurs

Les membres participant aux travaux sont :

Les honorables sénateurs

La première liste donne les noms des sénateurs présents à la séance dans la salle du Sénat.

Dans la deuxième liste, l'astérisque apposé à côté du nom d'un sénateur signifie que ce sénateur, même s'il n'était pas présent à la séance, participait aux travaux, au sens des paragraphes 8(2) et (3) de la *Politique relative à la présence des sénateurs*.

Published by the Senate
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

PRAYERS

SENATORS' STATEMENTS

Some Honourable Senators made statements.

ROUTINE PROCEEDINGS

Presenting or Tabling Reports from Committees

The Honourable Senator Day, Joint Chair of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, presented the fourth report of the committee, entitled *Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations — Reply to the Government Response*.

(*The report is printed as an appendix at pages 3370-3406.*)

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Joyal, P.C., that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

First Reading of Commons Public Bills

A message was brought from the House of Commons with Bill C-377, An Act to change the name of the electoral district of Châteauguay—Lacolle, to which it desires the concurrence of the Senate.

The bill was read the first time.

The Honourable Senator Pratte moved, seconded by the Honourable Senator Coyle, that the bill be placed on the Orders of the Day for a second reading two days hence.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDERS OF THE DAY

GOVERNMENT BUSINESS

Bills – Third Reading

Orders No. 1 and 2 were called and postponed until the next sitting.

Bills – Second Reading

Orders No. 1 to 4 were called and postponed until the next sitting.

PRIÈRE

DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES

Présentation ou dépôt de rapports de comités

L'honorable sénateur Day, coprésident du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, présente le quatrième rapport du comité, intitulé *Accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux — Réplique à la Réponse du Gouvernement*.

(*Le rapport se trouve en annexe, pages 3370 à 3406.*)

L'honorable sénateur Day propose, appuyé par l'honorable sénateur Joyal, C.P., que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes

La Chambre des communes transmet un message avec le projet de loi C-377, Loi visant à changer le nom de la circonscription électorale de Châteauguay—Lacolle, pour lequel elle sollicite l'agrément du Sénat.

Le projet de loi est lu pour la première fois.

L'honorable sénateur Pratte propose, appuyé par l'honorable sénatrice Coyle, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la deuxième lecture dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ORDRE DU JOUR

AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

Projets de loi – Troisième lecture

Les articles n^{os} 1 et 2 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Projets de loi – Deuxième lecture

Les articles n^{os} 1 à 4 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Motions

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

Inquiries

Order No. 3 was called and postponed until the next sitting.

OTHER BUSINESS

Senate Public Bills – Third Reading

Orders No. 1 and 2 were called and postponed until the next sitting.

° ° °

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Stewart Olsen, seconded by the Honourable Senator White, for the third reading of Bill S-214, An Act to amend the Food and Drugs Act (cruelty-free cosmetics), as amended.

After debate,
The Honourable Senator Gagné moved, for the Honourable Senator Sinclair, seconded by the Honourable Senator Petitclerc, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

° ° °

Orders No. 4 and 5 were called and postponed until the next sitting.

° ° °

Third reading of Bill S-245, An Act to declare the Trans Mountain Pipeline Project and related works to be for the general advantage of Canada.

The Honourable Senator Black (*Alberta*) moved, seconded by the Honourable Senator Mitchell, that the bill be read for a third time.

Debate.

QUESTION PERIOD

Pursuant to the order adopted on May 10, 2018, the Senate proceeded to Question Period.

Pursuant to the order adopted on December 10, 2015, the Honourable Patricia Hajdu, P.C., M.P., Minister of Employment, Workforce Development and Labour, entered the Senate and took part in Question Period.

Motions

L'article nº 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Interpellations

L'article nº 3 est appelé et différé à la prochaine séance.

AUTRES AFFAIRES

Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Troisième lecture

Les articles nos 1 et 2 sont appelés et différés à la prochaine séance.

° ° °

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Stewart Olsen, appuyée par l'honorable sénateur White, tendant à la troisième lecture du projet de loi S-214, Loi modifiant la Loi sur les aliments et drogues (cosmétiques sans cruauté), tel que modifié.

Après débat,
L'honorable sénatrice Gagné propose, au nom de l'honorable sénateur Sinclair, appuyée par l'honorable sénatrice Petitclerc, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

° ° °

Les articles nos 4 et 5 sont appelés et différés à la prochaine séance.

° ° °

Troisième lecture du projet de loi S-245, Loi prévoyant que le projet de pipeline Trans Mountain et les ouvrages connexes sont déclarés d'intérêt général pour le Canada.

L'honorable sénateur Black (*Alberta*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Mitchell, que le projet de loi soit lu pour la troisième fois.

Débat.

PÉRIODE DES QUESTIONS

Conformément à l'ordre adopté le 10 mai 2018, le Sénat procède à la période des questions.

Conformément à l'ordre adopté le 10 décembre 2015, l'honorable Patricia Hajdu, C.P., députée, ministre de l'Emploi, du Développement de la main-d'œuvre et du Travail, entre au Sénat et prend part à la période des questions.

ORDERS OF THE DAY

OTHER BUSINESS

Senate Public Bills – Third Reading

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Black (*Alberta*), seconded by the Honourable Senator Mitchell, for the third reading of Bill S-245, An Act to declare the Trans Mountain Pipeline Project and related works to be for the general advantage of Canada.

After debate,
In amendment, the Honourable Senator Dyck moved, seconded by the Honourable Senator Mercer:

That Bill S-245 be not now read a third time, but that it be amended

(*a*) in the preamble, on page 1,

(i) by replacing line 8 with the following:

"Whereas, for greater certainty regarding jurisdic-", and

(ii) by adding the following after line 13:

"Whereas parts of the Trans Mountain Pipeline Project traverse Aboriginal land;

Whereas there are currently legal actions by Aboriginal peoples asserting, among other things, that they have neither been properly consulted nor given their required consent in respect of those parts of the Trans Mountain Pipeline Project affecting Aboriginal land;

And whereas this declaration regarding the jurisdiction of the Parliament of Canada over the Trans Mountain Pipeline Project should not be read as abrogating or derogating from existing rights of the Aboriginal peoples of Canada;"; and

(*b*) on page 2,

(i) in clause 3,

(A) by replacing lines 5 and 6 with the following:

"that are carried out in accordance with the Constitution of Canada, federal legislation and the Certificate of Public Convenience and Ne-", and

(B) by replacing line 8 with the following:

"December 1, 2016, are not unduly frustrated or delayed.", and

ORDRE DU JOUR

AUTRES AFFAIRES

Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Troisième lecture

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Black (*Alberta*), appuyée par l'honorable sénateur Mitchell, tendant à la troisième lecture du projet de loi S-245, Loi prévoyant que le projet de pipeline Trans Mountain et les ouvrages connexes sont déclarés d'intérêt général pour le Canada.

Après débat,
En amendement, l'honorable sénatrice Dyck propose, appuyée par l'honorable sénateur Mercer,

Que le projet de loi S-245 ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié :

a) au préambule, à la page 1 :

(i) par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 8, de ce qui suit :

« Whereas, for greater certainty regarding jurisdic- »,

(ii) par substitution, à la ligne 14, de ce qui suit :

« la *Loi constitutionnelle de 1867*;

que des sections du projet de pipeline Trans Mountain traversent des terres autochtones;

que des peuples autochtones ont intenté des recours judiciaires dans lesquels ils soutiennent, entre autres choses, qu'ils n'ont pas été adéquatement consultés et qu'ils n'ont pas donné leur consentement, alors qu'il fallait l'obtenir, à l'égard des sections du projet de pipeline Trans Mountain touchant des terres autochtones;

que la présente déclaration, qui porte sur la compétence du Parlement du Canada sur le projet de pipeline Trans Mountain, ne devrait pas être interprétée de façon à porter atteinte aux droits existants des peuples autochtones du Canada, »;

b) à la page 2 :

(i) à l'article 3,

(A) par substitution, à la ligne 4, de ce qui suit :

« conformément à la Constitution du Canada, à la législation fédérale et au certificat »,

(B) par substitution, à la ligne 8, de ce qui suit :

« ni retards indus. »,

(ii) by adding the following after line 11:

"Aboriginal Rights

5 For greater certainty, this Act is not to be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided for existing aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada by the recognition and affirmation of these rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*, including the right to be properly consulted and to provide their free, prior and informed consent when required.".

After debate,

The Honourable Senator McPhedran moved, for the Honourable Senator Sinclair, seconded by the Honourable Senator Bovey, that further debate on the motion in amendment be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on the following vote:

(ii) par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit :

« Droits des autochtones

5 Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris le droit d'être consulté adéquatement et de fournir, si nécessaire, un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. ».

Après débat,

L'honorable sénatrice McPhedran propose, au nom de l'honorable sénateur Sinclair, appuyée par l'honorable sénatrice Bovey, que la suite du débat sur la motion d'amendement soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix est rejetée par le vote suivant :

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Bellemare	Coyle	Galvez	McPhedran	Pate
Black (*Ontario*)	Dawson	Gold	Mégie	Petitclerc
Boniface	Day	Harder	Mercer	Pratte
Bovey	Dyck	Hartling	Moncion	Saint-Germain
Boyer	Eggleton	Joyal	Munson	Woo—29
Cordy	Gagné	McCallum	Omidvar	

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Ataullahjan	Doyle	Manning	Mockler	Tannas
Batters	Duffy	Marshall	Ngo	Tkachuk
Beyak	Eaton	Martin	Oh	Unger
Black (*Alberta*)	Frum	Massicotte	Plett	Verner
Boisvenu	Greene	McCoy	Poirier	Wallin
Campbell	Griffin	McInnis	Seidman	Wells
Carignan	Housakos	McIntyre	Smith	Wetston—39
Dagenais	MacDonald	Mitchell	Stewart Olsen	

ABSTENTIONS—ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Bernard	Maltais	Marwah—3

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Black (*Alberta*), seconded by the Honourable Senator Mitchell, for the third reading of Bill S-245, An Act to declare the Trans Mountain Pipeline Project and related works to be for the general advantage of Canada.

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Dyck, seconded by the Honourable Senator Mercer:

That Bill S-245 be not now read a third time, but that it be amended

(*a*) in the preamble, on page 1,

(i) by replacing line 8 with the following:

"Whereas, for greater certainty regarding jurisdic-", and

(ii) by adding the following after line 13:

"Whereas parts of the Trans Mountain Pipeline Project traverse Aboriginal land;

Whereas there are currently legal actions by Aboriginal peoples asserting, among other things, that they have neither been properly consulted nor given their required consent in respect of those parts of the Trans Mountain Pipeline Project affecting Aboriginal land;

And whereas this declaration regarding the jurisdiction of the Parliament of Canada over the Trans Mountain Pipeline Project should not be read as abrogating or derogating from existing rights of the Aboriginal peoples of Canada;"; and

(*b*) on page 2,

(i) in clause 3,

(A) by replacing lines 5 and 6 with the following:

"that are carried out in accordance with the Constitution of Canada, federal legislation and the Certificate of Public Convenience and Ne-", and

(B) by replacing line 8 with the following:

"December 1, 2016, are not unduly frustrated or delayed.", and

(ii) by adding the following after line 11:

"Aboriginal Rights

5 For greater certainty, this Act is not to be construed so as to abrogate or derogate from the protection provided for existing aboriginal or treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada by the recognition and affirmation of these rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*, including the right to be properly consulted and to provide their free, prior and informed consent when required.".

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Black (*Alberta*), appuyée par l'honorable sénateur Mitchell, tendant à la troisième lecture du projet de loi S-245, Loi prévoyant que le projet de pipeline Trans Mountain et les ouvrages connexes sont déclarés d'intérêt général pour le Canada.

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénatrice Dyck, appuyée par l'honorable sénateur Mercer,

Que le projet de loi S-245 ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié :

a) au préambule, à la page 1 :

(i) par substitution, dans la version anglaise, à la ligne 8, de ce qui suit :

« Whereas, for greater certainty regarding jurisdic- »,

(ii) par substitution, à la ligne 14, de ce qui suit :

« la *Loi constitutionnelle de 1867*;

que des sections du projet de pipeline Trans Mountain traversent des terres autochtones;

que des peuples autochtones ont intenté des recours judiciaires dans lesquels ils soutiennent, entre autres choses, qu'ils n'ont pas été adéquatement consultés et qu'ils n'ont pas donné leur consentement, alors qu'il fallait l'obtenir, à l'égard des sections du projet de pipeline Trans Mountain touchant des terres autochtones;

que la présente déclaration, qui porte sur la compétence du Parlement du Canada sur le projet de pipeline Trans Mountain, ne devrait pas être interprétée de façon à porter atteinte aux droits existants des peuples autochtones du Canada, »;

b) à la page 2 :

(i) à l'article 3,

(A) par substitution, à la ligne 4, de ce qui suit :

« conformément à la Constitution du Canada, à la législation fédérale et au certificat »,

(B) par substitution, à la ligne 8, de ce qui suit :

« ni retards indus. »,

(ii) par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit :

« Droits des autochtones

5 Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris le droit d'être consulté adéquatement et de fournir, si nécessaire, un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. ».

After debate,
The question being put on the motion in amendment, it was negatived, on division.

The question being put on the motion of the Honourable Senator Black (*Alberta*), seconded by the Honourable Senator Mitchell, for the third reading of Bill S-245, An Act to declare the Trans Mountain Pipeline Project and related works to be for the general advantage of Canada, it was adopted on the following vote:

Après débat,
La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

La motion de l'honorable sénateur Black (*Alberta*), appuyée par l'honorable sénateur Mitchell, tendant à la troisième lecture du projet de loi S-245, Loi prévoyant que le projet de pipeline Trans Mountain et les ouvrages connexes sont déclarés d'intérêt général pour le Canada, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Ataullahjan	Dagenais	Housakos	Mercer	Smith
Batters	Dawson	MacDonald	Mitchell	Stewart Olsen
Bernard	Day	Maltais	Mockler	Tannas
Beyak	Downe	Manning	Munson	Tkachuk
Black (*Alberta*)	Doyle	Marshall	Neufeld	Unger
Black (*Ontario*)	Duffy	Martin	Ngo	Verner
Boisvenu	Eaton	Marwah	Oh	Wallin
Boniface	Frum	Massicotte	Omidvar	Wells
Campbell	Gagné	McCoy	Plett	Wetston
Carignan	Greene	McInnis	Poirier	White—54
Cordy	Griffin	McIntyre	Seidman	

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Bellemare	Dyck	Gold	McCallum	Petitclerc
Boyer	Eggleton	Joyal	McPhedran	Pratte
Coyle	Galvez	Lankin	Pate	Woo—15

ABSTENTIONS—ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Bovey	Hartling	Moncion
Harder	Mégie	Saint-Germain—6

Accordingly, Bill S-245 was read a third time and passed.

Ordered, That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House that the Senate has passed this bill, to which it desires its concurrence.

En conséquence, le projet de loi S-245 est lu pour la troisième fois et adopté.

Ordonné : Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'informer que le Sénat a adopté ce projet de loi pour lequel il sollicite son agrément.

MESSAGES FROM THE HOUSE OF COMMONS

A message was brought from the House of Commons in the following words:

Tuesday, May 22, 2018

ORDERED,—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House respectfully disagrees with amendments 7(c) and 8 made by the Senate to Bill C-49, An Act to amend the Canada Transportation Act and other Acts respecting transportation and to make related and consequential amendments to other Acts.

ATTEST

The Clerk of the House of Commons

Charles Robert

Le Greffier de la Chambre des communes

The Honourable Senator Harder, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare:

That the message be taken into consideration now.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Harder, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare:

That the Senate do not insist on its amendments 7(c) and 8, to which the House of Commons has disagreed; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that house accordingly.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted on the following vote:

MESSAGES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

La Chambre des communes transmet au Sénat un message dont voici le texte :

Le mardi 22 mai 2018

Il est ordonné,—Qu'un message soit envoyé au Sénat afin d'informer Leurs Honneurs que la Chambre rejette respectueusement les amendements 7c) et 8 apportés par le Sénat au projet de loi C-49, Loi apportant des modifications à la Loi sur les transports au Canada et à d'autres lois concernant les transports ainsi que des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

Charles Robert

The Clerk of the House of Commons

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que le message soit étudié maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 7c) et 8, auxquels les Communes n'ont pas acquiescé;

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Bellemare	Coyle	Galvez	Massicotte	Pate
Bernard	Dawson	Gold	McCallum	Petitclerc
Black (*Alberta*)	Day	Greene	McCoy	Pratte
Black (*Ontario*)	Downe	Griffin	McPhedran	Saint-Germain
Boniface	Duffy	Harder	Mégie	Wetston
Bovey	Dyck	Hartling	Mitchell	Woo—42
Boyer	Eggleton	Joyal	Moncion	
Campbell	Furey	Lankin	Munson	
Cordy	Gagné	Marwah	Omidvar	

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Ataullahjan	Eaton	Martin	Plett	Unger
Batters	Frum	McInnis	Poirier	Wells
Beyak	Housakos	McIntyre	Seidman	White—31
Boisvenu	MacDonald	Mockler	Smith	
Carignan	Maltais	Neufeld	Stewart Olsen	
Dagenais	Manning	Ngo	Tannas	
Doyle	Marshall	Oh	Tkachuk	

ABSTENTIONS—ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénatrices

Verner Wallin—2

Senate Public Bills – Second Reading

Orders No. 1 to 8 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Eggleton, P.C., seconded by the Honourable Senator Day, for the second reading of Bill S-248, An Act respecting National Physicians' Day.

After debate,
The Honourable Senator Mégie moved, seconded by the Honourable Senator Bernard, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Order No. 10 was called and postponed until the next sitting.

Commons Public Bills – Second Reading

Orders No. 1 to 4 were called and postponed until the next sitting.

Reports of Committees – Other

Orders No. 1, 5 to 8, 10, 15, 50, 66, and 82 and 83 were called and postponed until the next sitting.

Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Deuxième lecture

Les articles nos 1 à 8 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Eggleton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Day, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-248, Loi instituant la Journée nationale des médecins.

Après débat,
L'honorable sénatrice Mégie propose, appuyée par l'honorable sénatrice Bernard, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

L'article no 10 est appelé et différé à la prochaine séance.

Projets de loi d'intérêt public des Communes – Deuxième lecture

Les articles nos 1 à 4 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Rapports de comités – Autres

Les articles nos 1, 5 à 8, 10, 15, 50, 66, et 82 et 83 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Motions

Orders No. 31, 73, 89, 146, 158 and 189 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Order No. 215 was called and, pursuant to rule 4-15(2), dropped from the *Order Paper and Notice Paper*.

o o o

Orders No. 245, 286, 302, 309 and 310, 325 and 328 were called and postponed until the next sitting.

Inquiries

Orders No. 8, 12 and 13, 19 and 20, 24, 26, 28, 32 and 36 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Bernard, calling the attention of the Senate to anti-black racism.

After debate,
The Honourable Senator Mitchell moved, seconded by the Honourable Senator Coyle, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Ordered : That Order No. 215, under **Motions**, be again called.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Dawson, seconded by the Honourable Senator Munson:

That the Senate take note of *Agenda 2030* and the related sustainable development goals adopted by the United Nations on September 25, 2015, and encourage the Government of Canada to take account of them as it drafts legislation and develops policy relating to sustainable development.

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Bellemare, seconded by the Honourable Senator Petitclerc:

That the motion be not now adopted, but that it be amended by:

1. adding the words "Parliament and" after the word "encourage"; and

2. replacing, in the English version, the words "it drafts legislation and develops" by the words "they draft legislation and develop".

Motions

Les articles nos 31, 73, 89, 146, 158 et 189 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

L'article nº 215 est appelé et supprimé du *Feuilleton et Feuilleton des préavis*, conformément à l'article 4-15(2) du Règlement.

o o o

Les articles nos 245, 286, 302, 309 et 310, 325 et 328 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Interpellations

Les articles nos 8, 12 et 13, 19 et 20, 24, 26, 28, 32 et 36 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénatrice Bernard, attirant l'attention du Sénat sur le racisme anti-Noirs.

Après débat,
L'honorable sénateur Mitchell propose, appuyé par l'honorable sénatrice Coyle, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Ordonné : Que l'article nº 215, sous la rubrique **Motions**, soit appelé de nouveau.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Dawson, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Sénat prenne note du *Programme à l'horizon 2030* et des objectifs de développement durable connexes adoptés par l'Organisation des Nations Unies le 25 septembre 2015 et encourage le gouvernement du Canada à en tenir compte dans l'élaboration des lois et l'établissement de politiques en matière de développement durable.

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénatrice Bellemare, appuyée par l'honorable sénatrice Petitclerc,

Que la motion ne soit pas maintenant adoptée, mais qu'elle soit modifiée par adjonction des mots « le Parlement et » après le mot « encourage ».

The Honourable Senator Plett moved, seconded by the Honourable Senator Smith, that further debate on the motion in amendment be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Inquiries

Orders No. 40 to 42 and 44 were called and postponed until the next sitting.

MOTIONS

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Joyal, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Day:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs have the power to meet on Wednesday, May 23, 2018, at 3:15 p.m., even though the Senate may then be sitting, and that rule 12-18(1) be suspended in relation thereto.

The question being put on the motion, it was adopted.

ADJOURNMENT

The Honourable Senator Bellemare moved, seconded by the Honourable Senator Mitchell:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

(Accordingly, at 7 p.m., the Senate was continued until tomorrow at 2 p.m.)

DOCUMENTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 14-1(7)

Report of the Canada Pension Plan, together with the Auditor General's Report, for the fiscal year ended March 31, 2017, pursuant to the *Canada Pension Plan Act*, R.S.C. 1985, c. C-8, sbs. 117(2).—Sessional Paper No. 1/42-2048.

L'honorable sénateur Plett propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith, que la suite du débat sur la motion d'amendement soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Interpellations

Les articles nos 40 à 42 et 44 sont appelés et différés à la prochaine séance.

MOTIONS

Avec le consentement du Sénat,
L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Day,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à se réunir le mercredi 23 mai 2018, à 15 h 15, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application de l'article 12-18(1) du Règlement soit suspendue à cet égard.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

LEVÉE DE LA SÉANCE

L'honorable sénatrice Bellemare propose, appuyée par l'honorable sénateur Mitchell,

Que la séance soit maintenant levée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

(En conséquence, à 19 heures, le Sénat s'ajourne jusqu'à 14 heures demain.)

DOCUMENTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 14-1(7) DU RÈGLEMENT

Rapport sur le Régime de pensions du Canada, ainsi que le rapport du vérificateur général y afférent, pour l'exercice terminé le 31 mars 2017, conformément à la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, L.R.C. 1985, ch. C-8, par. 117(2).—Document parlementaire nº 1/42-2048.

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 12-5

Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

The Honourable Senator Marwah replaced the Honourable Senator Moncion (*May 11, 2018*).

Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Neufeld (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Patterson (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Marwah replaced the Honourable Senator Dupuis (*May 22, 2018*).

Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator Martin (*May 15, 2018*).

The Honourable Senator Oh replaced the Honourable Senator Eaton (*May 15, 2018*).

Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Jaffer (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Doyle (*May 15, 2018*).

Standing Senate Committee on National Finance

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Moncion (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Manning replaced the Honourable Senator Neufeld (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Massicotte replaced the Honourable Senator Black (*Ontario*) (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Black (*Ontario*) replaced the Honourable Senator Deacon (*May 22, 2018*).

Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

The Honourable Senator Woo replaced the Honourable Senator Pratte (*May 11, 2018*).

Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The Honourable Senator Maltais was added to the membership (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Patterson (*May 22, 2018*).

The Honourable Senator Manning replaced the Honourable Senator Mockler (*May 15, 2018*).

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 12-5 du Règlement

Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

L'honorable sénateur Marwah a remplacé l'honorable sénatrice Moncion (*le 11 mai 2018*).

Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

L'honorable sénatrice Marshall a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénateur Marwah a remplacé l'honorable sénatrice Dupuis (*le 22 mai 2018*).

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénatrice Martin (*le 15 mai 2018*).

L'honorable sénateur Oh a remplacé l'honorable sénatrice Eaton (*le 15 mai 2018*).

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénatrice Jaffer (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénatrice Eaton a remplacé l'honorable sénateur Doyle (*le 15 mai 2018*).

Comité sénatorial permanent des finances nationales

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénatrice Moncion (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénateur Manning a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénateur Massicotte a remplacé l'honorable sénateur Black (*Ontario*) (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénateur Black (*Ontario*) a remplacé l'honorable sénatrice Deacon (*le 22 mai 2018*).

Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

L'honorable sénateur Woo a remplacé l'honorable sénateur Pratte (*le 11 mai 2018*).

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

L'honorable sénateur Maltais a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 22 mai 2018*).

L'honorable sénateur Manning a remplacé l'honorable sénateur Mockler (*le 15 mai 2018*).

APPENDIX
(*see page 3359*)

Tuesday, May 22, 2018

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

FOURTH REPORT

Further to the Government Response to the Joint Committee's second report, presented in the Senate on Wednesday, October 25, 2017, your Committee now presents its fourth report entitled *Report No. 92 — Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations – Reply to the Government Response to Report No. 90*.

Pursuant to Rule 12-24(1), the Senate requests a complete and detailed response from the Government to this report, with the Minister of Justice being identified as minister responsible for responding to the report.

Respectfully submitted,

Le coprésident,

JOSEPH A. DAY

Joint Chair

ANNEXE
(*voir page 3359*)

Le mardi 22 mai 2018

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Suite à la Réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité mixte, présenté au Sénat le mercredi 25 octobre 2017, votre Comité présente maintenant son quatrième rapport intitulé *Rapport n° 92 — Accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux — Réplique à la Réponse du Gouvernement au Rapport n° 90*.

Conformément à l'article 12-24(1) du *Règlement*, le Sénat demande une réponse complète et détaillée du gouvernement au présent rapport, la ministre de la Justice ayant été désignée ministre chargée de répondre à ce rapport.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,

JOSEPH A. DAY

Joint Chair

PARLIAMENT PARLEMENT
CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

FOURTH REPORT

(Report No. 92 - Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations – Reply to the Government Response to Report No. 90)

Pursuant to its permanent reference, section 19 of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, and the order of reference approved by the Senate on March 22, 2016 and by the House of Commons on March 24, 2016, and further to the Government Response to its Second Report (Report No. 90) presented in the Senate on October 25, 2017, and in the House of Commons on July 19, 2017, the Joint Committee wishes to respond and draw the attention of the Houses to its further recommendations relating to the accessibility of documents incorporated by reference in federal regulations. A copy of the Second Report (Report No. 90) of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and of the Government Response to that Report are attached.

Report No. 90 was occasioned by the 2015 enactment of subsection 18.3(1) of the *Statutory Instruments Act*, which states:

> The regulation-making authority shall ensure that a document, index, rate or number that is incorporated by reference [in a regulation] is accessible.

The Joint Committee considered the meaning of "accessible" and set out recommendations in its Report No. 90 concerning the accessibility of documents incorporated by reference in federal regulations. The Joint Committee considers that in order to be accessible, documents incorporated by reference must be available in both official languages and free of charge, and that all previous versions of the document must be available.

The Joint Committee found the Government Response to Report No. 90 – in which all of the Joint Committee's recommendations were rejected – to be unsatisfactory. Accordingly, at its meeting of October 19, 2017, the Joint Committee asked that the Department of Justice provide, before the end of the calendar year, a list of all documents incorporated by reference in federal regulations along with an indication of the official languages in which each document is available and the cost, if any, to obtain it. The purpose of requesting the list was to determine the extent to which incorporated documents are currently accessible to the Canadian public.

After a number of delays, the Department of Justice provided two lists of documents incorporated by reference in federal regulations, on April 19, 2018. One of the documents, referred to as the "long list," contains 268 pages of unverified data with regard to the four biggest regulation-making authorities. A summary review of this list quickly identified several errors. Accordingly, beyond demonstrating the prevalence of incorporation by reference in federal regulations, the usefulness of this list is questionable.

The second list, known as the "short list," includes verified information in respect of only 25 of the approximately 1,750 federal regulations listed in the *Consolidated Index of Statutory Instruments* as of December 31, 2017. This represents approximately 1.4% of all federal regulations. The Department could not provide any assurance that the small sample of regulations was randomized; accordingly, the short list is not a representative sample of regulations. Based on the information the Department has provided to date, no broad conclusions can be drawn about the accessibility of documents incorporated by reference into federal regulations.

Departmental officials appeared before the Joint Committee on April 26, 2018. The officials admitted to the incompleteness and lack of usefulness of the information in the lists that had been provided, but described the exercise of constructing the list as "an instructive one."

The Joint Committee questioned these officials on the Department's role in examining the incorporation of documents into regulatory instruments. While the decision to incorporate a document belongs to the regulation-making authority, the Department of Justice advises on the accessibility of incorporated documents, taking into consideration matters of cost and language. This examination is conducted on a case-by-case basis and is not made public. Departmental officials were questioned further on the steps taken to ensure accessibility, and their testimony can be summarized as follows:

- Officials were unable to identify any steps that are taken to enhance the accessibility of unilingual documents incorporated by reference.

- Officials were unable to identify any criteria used to assess the reasonableness of the cost of a document.

- Officials appeared unprepared to pursue wide-scale adoption of means to mitigate the cost of incorporated documents.

- As was the case with the Government Response, officials did not address the issue of access to prior versions of incorporated documents. Officials acknowledged that it is sometimes impossible to obtain copies of historical versions of documents even though it may be necessary in order to understand the law.

- From the lists provided by the Department, several instances were identified of documents that were withdrawn from circulation and therefore completely unavailable despite continuing to be incorporated in a regulation.

- It appears there is no formal mechanism to ensure that incorporated documents are accessible on an ongoing basis.

- When questioned on the absence of a mechanism to ensure the ongoing accessibility of incorporated documents, ministerial officials suggested that members of the public who discover that an incorporated document is not available could choose to draw that fact to the attention of the relevant department.

Based on the new information provided in the lists and through the testimony provided by the departmental officials, the Joint Committee wishes to make the following further recommendations on the accessibility of documents incorporated by reference into federal regulations.

Recommendation 1: **That the Government examine means of minimizing the incorporation by reference in federal regulations of unilingual documents and of documents available only at a cost.**

Recommendation 2: **That the Government develop a directive, applicable to all regulation-making authorities, which includes the following requirements:**

- **That the accessibility of documents incorporated by reference be examined from the point of view of the end user of the regulations;**

- **That when examining the accessibility of documents incorporated into a regulation, the cumulative effect of the incorporation of multiple documents in a single regulation be considered, including consideration of the total cost to obtain all incorporated documents;**

- **That uniform, objective and transparent criteria be applied in examining the reasonableness of the cost for obtaining one or more documents incorporated by reference in a regulation; and**

- **That a regulation-making authority provide justification, in the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying a regulation, for the incorporation of any document that is not in Canada's two official languages or that is available only at a cost.**

Recommendation 3: **That the Government adopt a uniform and proactive approach for assessing the accessibility of documents incorporated by reference, at the time of drafting and on an ongoing basis, including by imposing on regulation-making authorities an annual reporting requirement.**

Conclusion

Materials incorporated by reference into federal regulations are no less a part of Canadian law than the regulations themselves. They enunciate Canadians' rights and responsibilities. Contraventions of the law can lead to the loss of privileges and to penal sanctions. The principle of the Rule of Law requires that the law be ascertainable by the people governed by it. In the Joint Committee's considered opinion, this principle is not currently met.

The Joint Committee considers the accessibility of documents incorporated by reference to be a matter of great importance. It is committed to pursuing the issue until it is satisfied that the Government has taken appropriate steps to ensure that incorporated documents are accessible. To that end, the Joint Committee reiterates its recommendations set out in Report No. 90 and makes the further recommendations set out in this report.

Pursuant to Rule 12-24(1), the Senate requests a complete and detailed response from the Government to this report, with the Minister of Justice being identified as minister responsible for responding to the report.

In accordance with Standing Order 109 of the House of Commons, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations requests that the Government table a comprehensive response to this report in the House of Commons.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence *(Issue No. 36, First Session, Forty-second Parliament)* is tabled in the House of Commons.

Respectfully submitted,

Joseph A. Day Harold Albrecht

Joint Chairs

Enclosures

APPENDIX A

SENATE SÉNAT

CANADA

Thursday, March 30, 2017

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, December 10, 2015, to review Statutory Instruments, now tables its Second Report entitled: *Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations*

Respectfully submitted,

Le jeudi 30 mars 2017

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 10 décembre 2015 à examiner des textes réglementaires, dépose maintenant son deuxième rapport intitulé : *L'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux*

Respectueusement soumis,

La coprésidente,

PANA MERCHANT

Joint Chair

PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

STANDING JOINT COMMITTEE FOR THE SCRUTINY OF REGULATIONS

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

SECOND REPORT

(*Report No. 90 - Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations*)

Pursuant to its permanent reference, section 19 of the *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, and the order of reference approved by the Senate on March 22, 2016 and by the House of Commons on March 24, 2016, the Joint Committee wishes to draw the attention of the Houses to its views on certain issues relating to the accessibility of documents incorporated by reference in federal regulations.

This Report arises from the Joint Committee's review of instruments following the amendments to the *Statutory Instruments Act* that authorized as a general practice ambulatory incorporation by reference in federal regulations. A summary of the Joint Committee's views on this matter may serve as a useful background for a broader discussion as to how the accessibility of incorporated documents can be ensured.

Background

When Parliament confers a power to make regulations, the regulation-maker usually exercises this power by drafting the text of the regulation to be enacted. The regulation-maker may also decide that the contents of an existing document are what should be used in the regulation it intends to enact. One way to make the contents of such a document part of the text of the regulation would be to reproduce it word for word in the regulation. Alternatively, the regulation-maker can simply refer to the title of the document in the regulation. The contents of the document will then be said to be "incorporated by reference." The legal effect of incorporation by reference is to write the words of the incorporated document into the regulation just as if it had actually been reproduced word for word. When material is incorporated "as amended from time to time," any change to that material will automatically become part of the incorporating regulation.

It had long been the position of the Joint Committee that, absent express authority, ambulatory incorporation by reference amounts to an unlawful subdelegation of regulation-making power, in that it will be the body amending the incorporated material, and not the authority on whom the power to make the regulations has been conferred, that will determine the content of the regulations. The Joint Committee explained this position in its *Report No. 80*, tabled in 2007.

Although the Department of Justice did not accept the Joint Committee's view, the Minister of Justice proposed that consideration be given to developing a legislative solution

that would resolve the impasse between the Department and the Joint Committee by setting out rules governing the use of incorporation by reference in federal regulations. This proposition ultimately became Bill S-2, the *Incorporation by Reference in Regulations Act*, which received royal assent on June 18, 2015.

The new section 18.1 of the *Statutory Instruments Act* specifies that the power to make regulations includes the power to incorporate by reference a document, whether in an ambulatory or static manner. That document may not originate with the regulation-making authority, unless it meets the specific criteria listed in subsection 18.1(2). Section 18.4 confirms that documents incorporated by reference are not required to be transmitted for registration or published in the *Canada Gazette* for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. But it is the reference to accessibility spelled out in section 18.3 and 18.6 that give rise to the present report. Sections 18.3 and 18.6 read as follows (emphasis added):

> **18.3 (1)** The regulation-making authority shall ensure that a document, index, rate or number that is incorporated by reference is accessible.
>
> **(2)** If the Governor in Council or the Treasury Board is the regulation-making authority, the obligation under subsection (1) rests with the minister who is accountable to Parliament for the administration of the regulation.
>
> **18.6** A person is not liable to be found guilty of an offence or subjected to an administrative sanction for any contravention in respect of which a document, index, rate or number — that is incorporated by reference in a regulation — is relevant unless, at the time of the alleged contravention, it was accessible as required by section 18.3 or it was otherwise accessible to that person.

Section 18.3 can be commended to the extent that it seeks to ensure that persons governed by incorporated material may obtain that material, and that it places responsibility in that regard on the regulation-making authority. Questions, however, arise from the wording of that section, which provides simply that regulation-making authorities shall ensure that incorporated material is accessible. What exactly does this require?

The Joint Committee had occasion to consider the issue of accessibility for the first time during the course of its examination of SOR/2009-162, *Chromium Electroplating, Chromium Anodizing and Reverse Etching Regulations*. These Regulations incorporate by reference a third-party standard, ASTM D1331-89, which is available for purchase online, in English only, at a cost of US$48. Environment and Climate Change Canada was asked, as the regulation-making authority, what measures it had taken in order to make the standard "accessible" as per section 18.3 of the *Statutory Instruments Act*. In its response, the Department stated that:

> [a]ccessible does not require that the standard be obtained free of charge. In addition, it is our position that the requirement in the *Statutory Instruments Act* that the Minister ensure that the document is "accessible" does not require that all documents that are incorporated be bilingual. In this case, we are of the view that unilingual incorporation by reference is justified as this is the generally accepted standard on this topic, the standard is well known in the industry, as an American standard it is available only in English and the standard is subject to copyright protection.

If a technical standard that is available at a cost and in only one official language is said to be "accessible," it bears asking the question when an incorporated document would ever not be considered accessible. Further, it does not seem that the Department sees its responsibilities to have changed as a result of the coming into force of the statutory requirement to ensure the accessibility of incorporated material. To adopt this view would essentially mean that Parliament has legislated in vain when it adopted section 18.3.

Furthermore, the Joint Committee would like to emphasize that the defence provided for under section 18.6, against being found guilty of an offence if it was later determined that an incorporated document was not accessible, is not a substitute for clearly stated requirements to make incorporated material accessible to the public. Citizens should be able to ascertain their rights and responsibilities without having to incur the time and cost associated with court proceedings.

In pursuing its mandate of ensuring the requirements of the *Statutory Instruments Act* are met, particularly the accessibility requirement set forth in section 18.3, the Joint Committee would like to raise the following issues.

Language

The Joint Committee considers that the first barrier to access to material incorporated by reference is its availability in only one official language. In a country that is officially bilingual, access to the law should not be dependent on which official language one speaks.

The Supreme Court of Canada had the opportunity to rule on the minimal constitutional requirements with regard to language rights in *Reference re Manitoba Language Rights (No.3)*, [1992] 1 S.C.R. 212. This case dealt with the question of the applicability of constitutional language requirements to referentially incorporated documents.

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires that the Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec be printed and published in both English and French. In 1985, the Supreme Court had ruled that the scope of section 133 and of section 23 of the *Manitoba Act, 1870* were identical and that section 23, and therefore section 133 as well, applied to "instruments of a legislative nature." In the subsequent *Reference re Manitoba Language Rights (No.3)*, the Court was asked to clarify which documents were subject to the section 133 requirements.

As regards the application of section 133 to documents incorporated by reference in the laws of Manitoba, the Court indicated there were two threshold questions that needed to be answered. First, is the primary instrument of a legislative nature? Second, is the incorporated document essential to understanding the primary instrument? If these questions were answered in the affirmative, then:

> the central issue becomes whether or not there is a *bona fide* reason for incorporation without translation. To make this determination, the origin of the document and the purpose of its incorporation must be examined.

The Court went on to describe the factors which may be taken into consideration to determine whether or not there are "legitimate reasons" for the referential incorporation of a document that exists in only one official language. When the incorporated material originates from an external body, the Court enunciated by way of example two situations where there could be legitimate reasons to incorporate unilingual material: where the incorporated material implements cooperative arrangements between governmental bodies and where the incorporated material is a standard, developed by a non-governmental body, that is continually changing, particularly when it involves a high level of technical expertise.

Governmental departments have sought to transpose this ruling on the minimum constitutional language requirements to the administrative law sphere in order to justify the incorporation of unilingual standards. To do so fails to take into account the additional requirement imposed by section 18.3 of the *Statutory Instruments Act*.

It is a tenet of statutory interpretation that when Parliament legislates, it benefits from a presumption of knowledge and competence. In *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th edition, the author discusses Parliament's presumed knowledge in the following terms:

> The legislature is presumed to know all that is necessary to produce rational and effective legislation. This presumption is very far-reaching. It credits the legislature with the vast body of knowledge referred to as legislative facts and with mastery of existing law, common law and the *Civil Code of Québec* as well as ordinary statute law, and the case law interpreting statutes. [...] In short, the legislature is presumed to know whatever facts are relevant to the conception and operation of its legislation.

When Parliament adopted section 18.3 of the *Statutory Instruments Act*, it did so while fully aware of the state of the law. Therefore, Parliament must have meant to impose more of an obligation on regulation-making authorities to ensure the "accessibility" of incorporated documents than meeting the bare minimum constitutional language requirements stated in *Reference re Manitoba Language Rights (No.3)*, which were applicable in any event.

In other words, if Parliament had been satisfied with constitutional minimum language requirements, there would have been no need for section 18.3.

While their prior practice of relying on unilingual documents that can be purchased at a cost may have met constitutional minimum standards, departments must adapt to the new statutory obligations of ensuring accessibility.

If regulation-making authorities want to benefit from the work of external organizations, the onus should be on them to ensure it is in a format that makes law accessible to all Canadians, regardless of their official language of choice. The Joint Committee therefore takes the position that in order to be considered accessible a document incorporated by reference should be available in both official languages.

Cost

The Joint Committee also considers cost to be an additional barrier to access. Cost is usually associated with standards established by non-governmental organizations. The price paid then serves the purpose of amortizing the cost of developing the standard. These standards are also usually protected by copyright.

The practice of incorporation by reference initially stemmed from the government's need to exercise its regulation-making powers in an increasingly complex and technical environment, subject to rapid changes and with limited resources. Rather than expend resources to develop its own standards, a department may instead incorporate standards developed by external organizations. Ultimately, the cost of developing the standard is passed on to end users, who have no choice but to go through the expenditure in order to ascertain their obligations under the law. In the absence of any policy or guidance on the use of this practice, a governmental organization may incorporate as many standards as it sees fit. For instance, the *Transportation of Dangerous Goods Regulations*, SOR/2001-286, currently incorporates by reference 42 safety standards; the cost associated with purchasing the 36 standards that emanate from external bodies would be approximately $7000.

The relative ease with which a department may incorporate by reference an external document is but one of the many facets of the issue. Whereas other jurisdictions have enacted a procedure to assess the necessity of incorporating by reference any external standards that bear a cost, Canadian federal governmental organizations may in general incorporate costly standards without restriction.

At present, the Canadian Food Inspection Agency is the only governmental body with a policy on incorporation by reference. This policy serves as a guide for the Agency in determining whether referential incorporation is appropriate and uses criteria such as cost and language. The policy, however, remains an administrative document and as such does not bear the force of law.

Other jurisdictions have dealt with this issue in various ways. The New Zealand Regulations Review Committee tabled several reports on materials incorporated by reference. These in turn led to the adoption by the Legislative Advisory Committee, a government committee that advised departments and agencies on the design of bills and statutory instruments, of *Principles for incorporation by reference*, the first of which is "use of incorporation by reference only if impractical to do otherwise." Another principle adopted by the Legislative Advisory Committee was that an agency that incorporates a document by reference should make readily available for inspection, free of charge, a reasonable number of hard copies of the document, and, when practicable, a copy of the document must be available free of charge on the Internet. A list of incorporated documents is also published annually. If any of those principles cannot be complied with, incorporation by reference must not be used. A further report of 2008 dealt with providing alternatives to mandatory publication following issues relating to copyright. These reports and principles led to the enactment of the *New Zealand Legislation Act 2012*, sections 51 and 52 of which formally require that consultations take place prior to incorporating materials by

reference and that the regulation-maker make said materials available for inspection free of charge at inspection sites, and when possible make the materials available free of charge on the Internet.

In the United States, the American National Standards Institute administers an Incorporated by Reference (IBR) Portal on the Internet, which provides no-charge, read-only access to standards incorporated in the *U.S. Code of Federal Regulations*. The Portal offers standards by twelve third-party organizations. While this system has the benefit of demonstrating what can be done in order to facilitate accessibility while being mindful of copyright law, at present adherence is voluntary and the Portal is not exhaustive. This is why the American Bar Association recently adopted resolution 112 in order to urge Congress to enact legislation stating that when an agency proposes to referentially incorporate a document:

> (a) The agency must make the portion of the standard that the agency intends to incorporate by reference accessible, without charge, to members of the public.
>
> (b) If the material is subject to copyright protection, the agency must obtain authorization from the copyright holder for public access to that material.
>
> (c) The required public access must include at least online, read-only access to the incorporated portion of the standard, including availability at computer facilities in government depository libraries, but it need not include access to the incorporated material in hard-copy printed form.
>
> (d) The legislation should provide that it will have no effect on any rights or defenses that any person may possess under the Copyright Act or other current law.

While the incorporation by reference of external materials that bear a cost might not be completely avoidable, the Joint Committee is of the view that more could be done to ensure that this practice becomes a solution of last resort for governmental organizations. Further, when it takes place, departments must take formal steps in order to make the materials available.

Temporal application

The last issue related to accessibility pertains to the temporal application of documents incorporated by reference.

Considering the changing nature of certain of those documents, it poses the singular question of what rule a citizen is to follow. For instance, will departments keep track of amendments made to the materials incorporated by reference in an ambulatory manner, and will the latest version always be the one enforced? When it comes to past versions of the material, if it is incorporated in an ambulatory manner, should a person not be expressly entitled to see what changes have been made in the law, particularly if a past version of the incorporated material applied at the relevant time?

One avenue to address these issues would be to require departments to perform a periodic maintenance of the standards incorporated by reference. This could take the form

of an annual declaration listing all external documents incorporated by reference, with the changes made to them. In addition, it could be made mandatory that a document incorporated "as amended from time to time" must be re-incorporated after a certain period of time or be automatically revoked. This would have the added benefit of ensuring a regulation-making authority must review changes to the incorporated document every so often.

In addition, where ambulatory incorporation by reference is to be permitted, regulation-making authorities should also be required to take steps to ensure that the current version of an incorporated document is readily available to the public, as are all previous versions that were previously incorporated.

Recommendations

The Joint Committee considers that certain obligations flow from the fundamental principles of the Rule of Law and Responsible Government in Canada. Namely, citizens must be reasonably able to ascertain their legal rights and obligations, and an exercise of legislative power ought to be available for examination by all those who are interested.

The Joint Committee has in recent years observed an increasing frequency of incorporation by reference of documents into federal regulations. At the same time, the incorporation of documents has not been subject to clear or consistent requirements for accessibility.

As the availability of incorporation by reference presents significant advantages over the current regulation-making process in terms of efficiency and responsiveness, it should be expected that the use of incorporation by reference will only continue to grow as time goes on.

With the foregoing in mind, while the Joint Committee welcomes the new requirement in section 18.3 of the *Statutory Instruments Act* that material incorporated by reference be made accessible, the Joint Committee is of the view that this requirement must include, in order to be effective, the following safeguards:

Recommendation 1

That the *Statutory Instruments Act* be amended in order to require that incorporation by reference should be used only where it would be impracticable to do otherwise. Further, that regulation-making authorities should be required to state in the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying the instrument the reasons why avoiding the incorporation by reference was considered impracticable.

Recommendation 2

Recognizing that Francophones and Anglophones must have equal access to the law, that the *Statutory Instruments Act* be amended to require incorporated materials to be made available in both official languages.

Recommendation 3

That the *Statutory Instruments Act* be amended to require that regulation-making authorities make all incorporated materials available for consultation by the public, free of charge, including all former versions of the incorporated materials.

Recommendation 4

That the *Statutory Instruments Act* be amended to establish a central repository for incorporated materials and require regulation-making authorities to provide, on an annual basis, a list of all incorporated documents.

In accordance with Standing Order 109 of the House of Commons, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations requests the Government to table a comprehensive response to this Report in the House of Commons.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 16, First Session, 42nd Parliament)* is tabled in the House of Commons.

Respectfully submitted,

Pana Merchant Harold Albrecht

Joint Chairs

APPENDIX A

New Zealand Legislation Act 2012

51 Requirement to consult on proposal to incorporate material by reference

(1) Before an instrument incorporating material by reference in reliance on section 49 is made, the chief executive must—

(a) make copies of the material proposed to be incorporated by reference (the **proposed material**) available for inspection during working hours for a reasonable period, free of charge, at the inspection sites; and

(b) state where copies of the proposed material are available for purchase; and

(c) make copies of the proposed material available, free of charge, on an Internet site maintained by or on behalf of the administering department, unless doing so would infringe copyright; and

(d) give notice in the *Gazette* stating—

(i) that the proposed material is available for inspection during working hours, free of charge, and stating the places at which it can be inspected and the period during which it can be inspected; and

(ii) that copies of the proposed material can be purchased and stating the places at which they can be purchased; and

(iii) if applicable, that the proposed material is available on the Internet, free of charge, and stating the Internet site address; and

(e) allow a reasonable opportunity for persons to comment on the proposal to incorporate the proposed material by reference; and

(f) consider any comments made.

(2) The chief executive—

(a) may make copies of the proposed material available in any other way that he or she considers appropriate in the circumstances; and

(b) must, if paragraph (a) applies, give notice in the *Gazette* stating that the proposed material is available in other ways and giving details of where or how it can be accessed or obtained.

(3) The chief executive may comply with subsection (1)(c) (if applicable) by providing a hypertext link from an Internet site maintained by or on behalf of the department to a copy of the proposed material that is available, free of charge, on an Internet site that is maintained by or on behalf of someone else.

(4) The references in this section to material include, if the material is not in an official New Zealand language, as well as the material itself, an accurate translation in an official New Zealand language of the material.

(5) A failure to comply with this section does not invalidate an instrument that incorporates material by reference in reliance on section 49.

(6) For the purposes of subsection (1)(c), a chief executive may not rely on section 66 of the Copyright Act 1994 as authority to make the proposed material available on an Internet site.

52 Access to material incorporated by reference

(1) This section applies if an instrument incorporating material by reference in reliance on section 49 is made.

(2) The chief executive must—

(a) make the material (the **incorporated material**) available for inspection during working hours free of charge at the inspection sites; and

(b) state where copies of the incorporated material are available for purchase; and

(c) make copies of the incorporated material available, free of charge, on an Internet site maintained by or on behalf of the administering department, unless doing so would infringe copyright; and

(d) give notice in the *Gazette* stating—

(i) that the incorporated material is incorporated in the instrument and stating the date on which the instrument was made; and

(ii) that the incorporated material is available for inspection during working hours, free of charge, and stating the places at which it can be inspected; and

(iii) that copies of the incorporated material can be purchased and stating the places at which they can be purchased; and

(iv) if applicable, that the incorporated material is available on the Internet, free of charge, and stating the Internet site address.

(3) The chief executive—

(i) may make copies of the incorporated material available in any other way that he or she considers appropriate in the circumstances; and

(ii) must, if paragraph (a) applies, give notice in the *Gazette* stating that the incorporated material is available in other ways and giving details of where or how it can be accessed or obtained.

(4) The chief executive may comply with subsection (2)(c) (if applicable) by providing a hypertext link from an Internet site maintained by or on behalf of the administering department to a copy of the incorporated material that is available, free of charge, on an Internet site that is maintained by or on behalf of someone else.

(5) The references in this section to material are to—

(i) material incorporated by reference in the instrument; and

(ii) if the material is not in an official New Zealand language, the material itself together with an accurate translation in an official New Zealand language of the material.

(6) A failure to comply with this section does not invalidate an instrument that incorporates material by reference.

(7) For the purposes of subsection (2)(c), a chief executive may not rely on section 66 of the Copyright Act 1994 as authority to make the incorporated material available on an Internet site.

Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

Public Law and Legislative Services Sector
Assistant Deputy Minister's Office
284 Wellington Street, EMB-3132
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Secteur du droit public et des services législatifs
Bureau de la sous-ministre adjointe
284, rue Wellington, ÉCE-3132
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Telephone / Téléphone: (613) 952-5619
Facsimile / Télec.: (613) 957-1403

APPENDIX B

Ms. Evelyne Borkowski-Parent
General Counsel
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate, Ottawa, K1A 0A4

RECEIVED/REÇU
JAN 17 2018
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Ms. Borkowski-Parent,

Re: Government Response to Report 90 – Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations

I would like to thank you for your letter of October 27, 2017 to the Minister of Justice, in which the Committee invited her and her officials to appear before the Committee to discuss their concerns with the Government's Response to their Report on the Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations.

As a preliminary step, I would like to propose a meeting between yourself, officials from the Department of Justice's Public Law and Legislative Services Sector and myself to discuss the scope of your request and how the material could best be provided.

I believe that this preparatory work could lead to greater understanding of the issues and our respective viewpoints surrounding the use of incorporation by reference.

I would invite you to contact me directly to set up a meeting. You can reach me at 613-952-5619.

Thank you for considering my request and I look forward to hearing from you.

Respectfully,

Mala Khanna
Deputy Assistant Deputy Minister
Public Law and Legislative Services Section

cc. Christine Holke and François Michaud, Joint Clerks of the Committee
Yanike Legault, Senior Director, Ministerial Secretariat, Department of Justice

PARLIAMENT / PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

(Rapport n° 92 - Accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux - Réplique à la Réponse du Gouvernement au Rapport n° 90)

Conformément à son ordre de renvoi permanent, à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, ch. S-22, et à l'ordre de renvoi approuvé par le Sénat le 22 mars 2016, et par la Chambre des communes, le 24 mars 2016, et suite à la Réponse du Gouvernement au Deuxième Rapport du Comité mixte (Rapport N° 90), présentée au Sénat le 25 octobre 2017, et à la Chambre des communes le 19 juillet 2017, le Comité mixte souhaite porter à l'attention des Chambres sa réplique et ses recommandations supplémentaires concernant l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux. Une copie du Deuxième Rapport (Rapport N° 90) du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et de la Réponse du Gouvernement à ce rapport est annexée au présent rapport.

Le dépôt du Rapport N° 90 résultait de la promulgation en 2015 du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*. Le texte du paragraphe 18.3(1) est le suivant:

> L'autorité réglementaire veille à ce que le document, l'indice, le taux ou le nombre incorporé par renvoi [au règlement]soit accessible.

Le Comité mixte a eu l'occasion de se pencher sur le sens à donner au terme « accessible » et a formulé, dans son Rapport N° 90, ses recommandations concernant l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux. Le Comité mixte estime que pour être « accessible » un document incorporé par renvoi doit être gratuit, offert dans les deux langues officielles et disponible avec toutes ses versions antérieures.

Le Comité mixte a jugé insatisfaisante la Réponse du Gouvernement au Rapport N° 90, laquelle rejette toutes les recommandations du Comité mixte. Par

conséquent, suite à sa réunion du 19 octobre 2017, le Comité mixte a demandé au ministère de la Justice de dresser, avant la fin de l'année civile, la liste de tous les documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale avec mention des langues dans lesquelles le document est offert et des coûts associés à son obtention, le cas échéant. Cette demande avait été faite dans le but d'évaluer de manière concrète l'accessibilité des documents incorporés par renvoi pour le public canadien.

Après plusieurs retards, le ministère de la Justice a soumis, le 19 avril 2018, deux listes de documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale. La première, la « liste longue », comporte 268 pages de données non vérifiées concernant les quatre autorités réglementaires responsables du plus grand volume de règlements. Un examen sommaire de cette liste a toutefois révélé plusieurs erreurs. Par conséquent, l'utilité de cette liste est discutable, sauf peut-être pour démontrer la prévalence de l'incorporation par renvoi dans les règlements fédéraux.

La deuxième liste, la « liste courte », comprend des données vérifiées concernant 25 des quelques 1 750 règlements fédéraux énumérés dans l'*Index codifié des textes réglementaires*, dans sa version au 31 décembre 2017. Ces renseignements portent sur environ 1,4% de l'ensemble de la réglementation fédérale. Le ministère n'a pu garantir que ce maigre échantillon avait été choisi aléatoirement. De ce fait, l'échantillon ne peut être considéré représentatif de l'ensemble des règlements. Il est donc impossible de tirer des conclusions générales sur l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale en se fondant sur les renseignements fournis par le ministère à ce jour.

Les fonctionnaires du ministère ont comparu devant le Comité mixte le 26 avril 2018. Les fonctionnaires du ministère ont reconnu le caractère incomplet et peu utile des renseignements fournis; ils ont toutefois qualifié d' « utile » le fait d'établir la liste.

Le Comité mixte a interrogé les fonctionnaires sur le rôle du ministère dans l'examen des documents qui sont incorporés par renvoi. Bien que la décision d'incorporer ou non un document revienne à l'autorité réglementaire, le ministère dispense des conseils sur l'accessibilité d'un document incorporé par renvoi, en tenant compte notamment de son coût et de la langue dans laquelle il est offert. L'accessibilité est évaluée au cas par cas et l'analyse n'est pas rendue publique. Le Comité mixte a tenté d'obtenir des réponses plus poussées des témoins du ministère concernant les mesures à prendre pour veiller à l'accessibilité des documents incorporés par renvoi. Leur témoignage peut être résumé de la manière suivante :

- Les fonctionnaires étaient incapables d'identifier les mesures qui sont prises pour améliorer l'accès aux documents unilingues.

- Les fonctionnaires étaient incapables d'énumérer les critères utilisés pour déterminer du caractère raisonnable des coûts associés à un document.

- Les fonctionnaires semblaient peu enclins à adopter à vaste échelle des moyens pour atténuer les coûts associés à l'obtention des documents incorporés par renvoi.

- Les fonctionnaires n'ont pas abordé la question de l'accès aux versions antérieures des documents incorporés par renvoi. Ce point avait aussi été omis de la Réponse du Gouvernement. Les fonctionnaires ont reconnu qu'il est parfois impossible d'accéder aux versions antérieures d'un document, même si ces dernières peuvent être nécessaires à la compréhension du droit.

- Les listes fournies au Comité mixte ont permis d'identifier plusieurs exemples de documents qui avaient été retirés de la circulation et qui n'était pas disponibles, malgré le fait qu'ils soient toujours incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale.

- Il semble qu'il n'y ait pas de mécanisme formel pour veiller à l'accessibilité des documents incorporés sur une base continue.

- Questionnés sur l'absence d'un tel mécanisme, les fonctionnaires du ministère ont indiqué qu'un individu qui constate qu'un document incorporé par renvoi n'est plus disponible pourrait toujours décider d'en faire mention à l'autorité réglementaire.

En se fondant sur les renseignements fournis dans les listes, ainsi que sur le témoignage des fonctionnaires du ministère, le Comité mixte aimerait faire les recommandations supplémentaires suivantes en vue d'améliorer l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux.

Recommandation 1: Que le gouvernement étudie les moyens de réduire l'incorporation par renvoi de documents unilingues ou payants.

Recommandation 2 : Que le gouvernement établisse une directive, applicable à l'ensemble des autorités réglementaires, qui comprend les exigences suivantes :

- **Que la notion de l'accessibilité des documents incorporés par renvoi soit évaluée selon le point de vue de l'utilisateur des règlements;**

- **Que soit considéré dans l'examen de l'accessibilité, l'effet cumulatif de l'incorporation par renvoi de plusieurs documents dans un même règlement, notamment le coût d'achat total de tous les documents incorporés;**

- **Que des critères d'évaluation objectifs, uniformes et transparents soient appliqués pour juger du caractère raisonnable des coûts associés à l'achat d'un ou plusieurs documents incorporés par renvoi dans un règlement;**

- **Que l'autorité réglementaire justifie, à même le Résumé d'étude d'impact de la réglementation qui accompagne le règlement, son utilisation d'un document qui n'est pas bilingue ou qui n'est pas gratuit.**

Recommandation 3 : **Que le gouvernement adopte une approche uniforme et proactive à la supervision de l'accessibilité des documents incorporés par renvoi, au moment de la rédaction du règlement et sur une base continue, notamment en exigeant des autorités réglementaires qu'elles produisent un rapport annuel.**

Conclusion

Les documents incorporés par renvoi dans la réglementation fédérale font partie du droit canadien au même titre les règlements. Ils énoncent les droits et les obligations des Canadiens et Canadiennes. Enfreindre la loi peut mener à la perte de certains privilèges ainsi qu'à l'imposition de sanctions pénales. C'est pourquoi le Comité mixte juge que l'impossibilité pour un citoyen de déterminer avec certitude l'état du droit enfreint le principe de la primauté du droit.

Le Comité mixte est d'avis que l'accessibilité des documents incorporés par renvoi demeure une question d'une grande importance. Il est déterminé à continuer le débat sur cette question jusqu'à ce qu'il ait l'assurance que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour veiller à l'accessibilité des documents incorporés par renvoi. Compte tenu de ces considérations, le Comité mixte réitère les recommandations de son Rapport N° 90 et formule les recommandations supplémentaires présentées plus haut.

Conformément à l'article 12-24(1) du *Règlement*, le Sénat demande une réponse complète et détaillée du gouvernement au présent rapport, la ministre de la Justice ayant été désignée ministre chargée de répondre à ce rapport.

Conformément à l'article 109 du *Règlement de la Chambre des communes*, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation demande que le gouvernement présente à la Chambre des communes une réponse exhaustive au présent rapport.

Une copie des procès-verbaux et des témoignages pertinents *(Fascicule nº 36, première session, quarante-deuxième législature)* est déposée à la Chambre des communes.

Le tout respectueusement soumis,

Joseph A. Day Harold Albrecht

Coprésidents

Pièces jointes

ANNEXE A

SENATE SÉNAT

CANADA

Thursday, March 30, 2017

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has the honour to present its

SECOND REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, December 10, 2015, to review Statutory Instruments, now tables its Second Report entitled: *Accessibility of Documents Incorporated by Reference in Federal Regulations*

Respectfully submitted,

Le jeudi 30 mars 2017

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 10 décembre 2015 à examiner des textes réglementaires, dépose maintenant son deuxième rapport intitulé : *L'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux*

Respectueusement soumis,

La coprésidente,

PANA MERCHANT

Joint Chair

PARLIAMENT · PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

(*Rapport n° 90 - Accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux*)

Conformément à son ordre de renvoi permanent, à l'article 19 de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, ch. S-22, et à l'ordre de renvoi approuvé par le Sénat le 22 mars 2016, et par la Chambre des communes, le 24 mars 2016, le Comité mixte souhaite attirer l'attention des Chambres sur son avis concernant certaines questions relatives à l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux.

Ce rapport découle de l'examen par le Comité mixte de textes réglementaires à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les textes réglementaires* qui ont autorisé de manière générale l'incorporation par renvoi dynamique dans les règlements fédéraux. Un sommaire de l'avis du Comité sur cette question peut servir de référence utile en vue d'élargir la discussion sur la manière d'assurer l'accessibilité des documents incorporés.

Contexte

Lorsque le Parlement confère un pouvoir réglementaire, l'autorité réglementaire exerce généralement ce pouvoir en rédigeant elle-même le texte du règlement requis. Celle-ci peut aussi décider d'utiliser, dans le règlement, le contenu d'un document qui existe déjà. Elle a alors le choix d'intégrer le contenu du document en le reproduisant intégralement dans le règlement ou en faisant simplement renvoi au titre du document dans le règlement. Dans ce dernier cas, le contenu du document est alors « incorporé par renvoi » au règlement. La conséquence juridique de l'incorporation par renvoi est que le libellé du document incorporé est intégré au règlement comme s'il y avait été reproduit intégralement. Lorsque le document est incorporé « avec ses modifications successives », toute modification subséquente apportée à ce document sera automatiquement intégrée au règlement qui y fait renvoi.

Le Comité mixte a toujours été d'avis qu'en l'absence d'une délégation expresse de pouvoir, l'incorporation par renvoi dynamique d'un document équivaut à une subdélégation illégale du pouvoir réglementaire, étant donné que ce sera à l'organisme modifiant le document incorporé, et non au titulaire du pouvoir réglementaire, de déterminer le contenu du règlement. Le Comité mixte a expliqué cette position dans son *Rapport n° 80*, déposé en 2007.

Bien que le ministère de la Justice n'ait pas accepté l'avis du Comité mixte, le ministre de la Justice a proposé que soit étudiée la possibilité d'élaborer une solution législative qui permettrait de résoudre l'impasse entre le Ministère et le Comité mixte par l'établissement de règles régissant l'utilisation de l'incorporation par renvoi dans les règlements fédéraux. Cette proposition est finalement devenue le projet de loi S-2, la *Loi sur l'incorporation par renvoi dans les règlements*, qui a reçu la sanction royale le 18 juin 2015.

Le nouvel article 18.1 de la *Loi sur les textes réglementaires* précise que le pouvoir de prendre un règlement comporte celui d'y incorporer par renvoi un document de manière dynamique ou statique. Ce document ne peut pas provenir de l'autorité réglementaire, à moins qu'il réponde aux critères précis énumérés au paragraphe 18.1(2). L'article 18.4 confirme que les documents incorporés par renvoi n'ont pas à être transmis pour enregistrement ni à être publiés dans la *Gazette du Canada* aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*. Mais c'est la mention d'accessibilité, énoncée aux articles 18.3 et 18.6, qui donne lieu au présent rapport. Les articles 18.3 et 18.6 se lisent comme suit (notre soulignement) :

> **18.3 (1)** L'autorité réglementaire veille à ce que le document, l'indice, le taux ou le nombre incorporé par renvoi soit accessible.
>
> **(2)** Dans le cas où l'autorité réglementaire est le gouverneur en conseil ou le Conseil du Trésor, cette obligation incombe au ministre responsable devant le Parlement de l'exécution du règlement.
>
> **18.6** Aucune déclaration de culpabilité ni aucune sanction administrative ne peut découler d'une contravention faisant intervenir un document, indice, taux ou nombre — incorporé par renvoi dans un règlement — se rapportant au fait reproché, sauf si, au moment de ce fait, le document, l'indice, le taux ou le nombre était accessible, en application de l'article 18.3 ou était autrement accessible à la personne en cause.

L'article 18.3 est louable en ce qu'il tente de veiller à ce que les personnes régies par un document incorporé puissent l'obtenir, et qu'il attribue la responsabilité à cet égard à l'autorité réglementaire. Cependant, le libellé de cet article, qui prévoit simplement que les autorités réglementaires veillent à ce que le document incorporé soit accessible, soulève des questions. Quelles sont les obligations qui découlent de cette formulation?

Le Comité mixte a eu l'occasion de se pencher sur la question de l'accessibilité pour la première fois dans le cadre de son examen du *Règlement sur l'électrodéposition du chrome, l'anodisation au chrome et la gravure inversée* (DORS/2009-162). Ce règlement incorpore par renvoi une norme d'une tierce partie, la norme ASTM D1331-89, que l'on peut acheter en ligne, en anglais seulement, au coût de 48 $ US. On a demandé à Environnement et Changement climatique Canada, en sa qualité d'autorité réglementaire, quelles mesures il avait prises pour rendre la norme « accessible », conformément à l'article 18.3 de la *Loi sur les textes réglementaires*. Dans sa réponse, le ministère a affirmé ce qui suit :

> Pour être accessible, une norme ne doit pas nécessairement pouvoir être obtenue gratuitement. De plus, nous sommes d'avis que l'exigence prévue dans la *Loi sur les textes réglementaires* et selon laquelle le ministre doit s'assurer que le document est

> « accessible » n'exige pas que tous les règlements incorporés soient bilingues. Dans le cas présent, nous sommes d'avis que l'incorporation par renvoi unilingue est justifiée, car il s'agit de la norme généralement acceptée dans ce domaine, la norme est bien connue dans l'industrie, c'est une norme américaine qui est uniquement publiée en anglais et la norme est protégée par le droit d'auteur.

Si une norme technique, offerte moyennant un certain prix et offerte dans une seule langue officielle, est dite « accessible », il convient de se poser la question de savoir quand un document incorporé par renvoi ne serait pas considéré comme accessible. De plus, il ne semble pas que le Ministère considère que ses responsabilités ont changé à la suite de l'entrée en vigueur de l'obligation législative d'assurer l'accessibilité des documents incorporés. Adopter un tel point de vue reviendrait essentiellement à dire que le Parlement a légiféré en vain lorsqu'il a adopté l'article 18.3.

Qui plus est, le Comité mixte tient à faire valoir que la défense à l'encontre d'une déclaration de culpabilité prévue à l'article 18.6, advenant qu'un document incorporé n'ait pas été accessible au moment de l'infraction, ne change en rien la nécessité d'établir clairement les exigences qui régissent l'accessibilité. Un citoyen devrait pouvoir déterminer l'étendue de ses droits et responsabilités sans avoir à subir de longues et coûteuses procédures judiciaires.

Dans le cadre de son mandat consistant à assurer le respect des exigences de la *Loi sur les textes réglementaires*, en particulier de l'exigence d'accessibilité énoncée à l'article 18.3, le Comité mixte souhaite soulever les questions suivantes.

Langue

Le Comité mixte estime que le premier obstacle à l'accès aux documents incorporés par renvoi est leur disponibilité dans une seule langue officielle. Dans un pays qui est officiellement bilingue, l'accès aux lois ne devrait pas dépendre de la langue officielle parlée.

La Cour suprême du Canada a eu l'occasion de se prononcer sur les exigences constitutionnelles minimales en matière de droits linguistiques dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba (n° 3)*, [1992] 1 R.C.S. 212. Cette affaire portait sur la question de l'applicabilité des exigences linguistiques constitutionnelles aux documents incorporés par renvoi.

L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* exige que les lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec soient imprimées et publiées en anglais et en français. En 1985, la Cour suprême avait statué que la portée de l'article 133 et de l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* était identique et que l'article 23, de même que l'article 133, s'appliquait aux « textes de nature législative ». Dans l'arrêt ultérieur, le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba (n° 3)*, la Cour a été appelée à préciser quels documents étaient assujettis aux exigences de l'article 133.

En ce qui concerne l'application de l'article 133 aux documents incorporés par renvoi dans les lois du Manitoba, la Cour a indiqué qu'il fallait répondre à deux questions

préliminaires. En premier lieu, le texte primaire est-il de nature législative? En second lieu, le document incorporé est-il essentiel à la compréhension du texte primaire? Si ces questions ont reçu une réponse affirmative, alors :

> [...] la question principale est de savoir s'il existe une raison légitime d'incorporer le texte sans le traduire. Pour trancher cette question, il faut examiner l'origine du document et le but de son incorporation.

La Cour a poursuivi en décrivant les facteurs qui peuvent être pris en considération afin de déterminer s'il existe des « raisons légitimes » d'incorporer par renvoi un document qui n'existe que dans une seule langue officielle. Quand le document incorporé provient d'un organisme externe, la Cour a énoncé à titre d'exemple deux situations où il pourrait y avoir des raisons légitimes d'incorporer un document : lorsque le document incorporé met en œuvre des accords de coopération entre des organismes gouvernementaux et lorsque le document incorporé est une norme, élaborée par un organisme non gouvernemental et qui évolue continuellement, plus particulièrement lorsque cette norme fait appel à un niveau élevé d'expertise technique.

Les ministères ont cherché à transposer cette décision sur les exigences linguistiques constitutionnelles minimales au domaine du droit administratif afin de justifier l'incorporation de normes unilingues. Agir de la sorte, ce serait ne pas tenir compte de l'exigence supplémentaire imposée par l'article 18.3 de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Selon un précepte de l'interprétation des lois, lorsque le législateur légifère, il jouit d'une présomption de connaissance et de compétence. Dans l'ouvrage *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6e édition, l'auteur discute de la connaissance présumée du législateur comme suit :

> Le législateur est présumé connaître tout ce qui est nécessaire pour produire des lois rationnelles et efficaces. Cette présomption a une très large portée. Elle reconnaît au législateur le vaste bagage de connaissances qu'on appelle faits législatifs et la maîtrise du droit existant, de la common law et du *Code civil du Québec*, du droit ordinaire d'origine législative, ainsi que de la jurisprudence interprétant les lois. [...] Bref, le législateur est présumé connaître les faits desquels procèdent la conception et l'application de sa législation. [TRADUCTION]

Lorsque le Parlement a adopté l'article 18.3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, il l'a fait tout en étant pleinement conscient de l'état du droit. Par conséquent, il doit avoir voulu imposer davantage dans l'obligation pour les autorités réglementaires d'assurer l'« accessibilité » des documents incorporés que de respecter les exigences linguistiques constitutionnelles minimales énoncées dans le *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba (n° 3)*, qui, en tout état de cause, s'appliquaient.

En d'autres termes, si le Parlement avait été satisfait des exigences linguistiques minimales constitutionnelles, l'article 18.3 ne se serait pas révélé nécessaire.

Bien que la pratique qui consistait à invoquer des documents unilingues pouvant être achetés puisse avoir, par le passé, satisfait aux normes constitutionnelles minimales,

les ministères doivent s'adapter aux nouvelles obligations législatives d'assurer l'accessibilité des documents.

Si les autorités réglementaires veulent bénéficier des normes élaborées par des organismes externes, elles devraient veiller à ce que ces normes soit offertes dans un format qui permet à tous les Canadiens d'avoir accès à la loi, indépendamment de la langue officielle de leur choix. Le Comité mixte est donc d'avis que, pour être considéré accessible, un document incorporé par renvoi doit être offert dans les deux langues officielles.

Coût

Le Comité mixte considère également que les coûts représentent un obstacle supplémentaire à l'accès. Des coûts sont habituellement rattachés à l'établissement de normes par des organismes non gouvernementaux. Le prix payé sert alors à amortir le coût lié à l'élaboration de la norme. Ces normes sont généralement protégées par les dispositions sur les droits d'auteur.

La pratique que constitue l'incorporation par renvoi provenait initialement de la nécessité, pour le gouvernement, d'exercer ses pouvoirs de réglementation dans un environnement de plus en plus complexe, technique et en rapide évolution, et avec des ressources limitées. Plutôt que de consacrer des ressources pour élaborer ses propres normes, un ministère peut incorporer des normes élaborées par des organismes externes. En fin de compte, les coûts liés à l'élaboration de la norme se répercutent sur les utilisateurs finaux, qui n'ont d'autre choix que d'engager des dépenses pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la loi. En l'absence de toute politique ou directive sur l'utilisation de cette pratique, une organisation gouvernementale peut incorporer autant de normes qu'elle le juge nécessaire. Par exemple, à l'heure actuelle, le *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*, DORS/2001-286, incorpore par renvoi 42 normes de sécurité; les coûts associés à l'achat des 36 normes qui émanent d'organes externes s'élèveraient à environ 7 000 $.

La relative facilité avec laquelle un ministère peut incorporer par renvoi un document externe n'est qu'un des nombreux aspects de la question. Alors que d'autres pays ont adopté une procédure pour évaluer la nécessité d'incorporer par renvoi des normes externes qui impliquent des coûts, les organisations gouvernementales fédérales canadiennes, quant à elles, peuvent en général intégrer des normes coûteuses sans autre restriction.

À l'heure actuelle, l'Agence canadienne d'inspection des aliments est le seul organisme gouvernemental qui s'est doté d'une politique sur l'incorporation par renvoi. Cette politique sert de guide à l'Agence pour déterminer si l'incorporation est appropriée et utilise des critères tels que le coût et la langue. La politique demeure toutefois un document administratif et, à ce titre, elle n'a pas force de loi.

D'autres pays ont traité cette question de différentes façons. Le Comité d'examen des règlements de la Nouvelle-Zélande a présenté plusieurs rapports sur les documents incorporés par renvoi. Ces rapports ont mené à l'adoption par le Comité consultatif sur la

législation, comité gouvernemental chargé de donner des conseils aux ministères et autres agences sur l'élaboration des lois et textes réglementaires, des *Principes de l'incorporation par renvoi*, dont le premier est « l'utilisation de l'incorporation par renvoi que dans les cas où cela s'avère impossible de faire autrement » [TRADUCTION]. Un autre principe adopté par le Comité consultatif sur la législation veut qu'un organisme qui incorpore par renvoi un document rende facilement accessible, aux fins d'inspection et sans frais, un nombre raisonnable de copies papier du document, et, lorsque cela est possible, une copie du document doit être offerte gratuitement sur Internet. Une liste des documents incorporés est également publiée chaque année. Si ni l'un ni l'autre de ces principes ne peut être respecté, l'incorporation par renvoi ne doit alors pas être utilisée. Un autre rapport de 2008 porte sur la nécessité d'offrir des solutions de rechange à la publication obligatoire, après que des questions concernant le droit d'auteur eurent été soulevées. Ces rapports et principes ont mené à l'adoption de la *New Zealand Legislation Act 2012* (Loi de 2012 sur la législation de la Nouvelle-Zélande), dont les articles 51 et 52 exigent officiellement que les consultations aient lieu avant l'incorporation par renvoi des documents et que l'autorité réglementaire rende lesdits documents disponibles aux fins d'inspection et sans frais sur les lieux de l'inspection, et si possible, qu'elle les offre gratuitement sur Internet.

Aux États-Unis, l'American National Standards Institute gère sur Internet un portail intitulé Incorporated by Reference, qui donne un accès sans frais et en lecture seule aux normes incorporées dans le *U.S. Code of Federal Regulations*. Le portail offre des normes provenant de douze organisations tierces. Bien que ce système ait l'avantage de démontrer ce qui peut être fait afin de faciliter l'accessibilité tout en tenant compte des lois sur le droit d'auteur, l'adhésion est, à l'heure actuelle, volontaire et le portail n'est pas exhaustif. C'est pourquoi l'American Bar Association a récemment adopté la résolution 112 pour inciter le Congrès à adopter une loi énonçant que lorsqu'un organisme propose d'incorporer par renvoi un document :

> a) l'organisme doit mettre la partie de la norme qu'il a l'intention d'incorporer par renvoi à la disposition du public, sans frais;
>
> b) si le document fait l'objet d'une protection par droit d'auteur, l'organisme doit obtenir l'autorisation du titulaire du droit d'auteur pour en permettre l'accès public;
>
> c) l'accès public requis doit au moins inclure l'accès en ligne et en lecture seule à la partie incorporée de la norme, y compris la rendre disponible dans des installations informatiques se trouvant dans les bibliothèques de dépôt du gouvernement; cependant, il n'est pas nécessaire d'inclure l'accès au document incorporé sur support papier ou sous forme imprimée;
>
> d) la loi doit prévoir qu'elle n'aura aucun effet sur les droits ou les moyens de défense dont peut disposer une personne en vertu de la Loi sur le droit d'auteur ou de toute autre loi en vigueur. [TRADUCTION]

Bien que l'incorporation par renvoi de documents externes qui impliquent des coûts ne puisse peut-être pas être complètement évitée, le Comité mixte est d'avis que l'on pourrait en faire davantage pour veiller à ce que cette pratique devienne une solution de dernier

recours pour les organisations gouvernementales. De plus, lorsqu'incorporés, les ministères devraient prendre des mesures formelles pour rendre ces documents disponibles.

Application temporelle

La dernière question porte sur l'accessibilité relative à l'application temporelle des documents incorporés par renvoi.

Compte tenu de la nature évolutive de certains de ces documents, la question qui se pose est de savoir quelle règle doit suivre un citoyen. Par exemple, les ministères feront-ils le suivi des modifications apportées aux documents incorporés par renvoi de manière dynamique, et la dernière version sera-t-elle toujours celle qui sera appliquée? Lorsqu'il est question des versions antérieures d'un document incorporé de manière dynamique, une personne ne devrait-elle pas avoir expressément le droit de voir quelles modifications ont été apportées à la loi, en particulier si une version précédente du document incorporé s'appliquait à une époque pertinente?

Une des façons d'aborder ces questions serait d'obliger les ministères à actualiser de manière périodique les normes incorporées par renvoi. Cela pourrait prendre la forme d'une déclaration annuelle indiquant tous les documents externes incorporés par renvoi, ainsi que les modifications qui y ont été apportées. Ou encore, on pourrait exiger la révision obligatoire d'un document incorporé « avec ses modifications successives » de sorte que s'il n'est pas ré-incorporé après une certaine période de temps, son application deviendrait automatiquement caduque. Ces solutions auraient l'avantage d'imposer à l'autorité réglementaire l'obligation de réviser, au moins périodiquement, les changements apportés à un document incorporé par renvoi.

De plus, si on se doit d'incorporer par renvoi de manière dynamique, les autorités réglementaires devraient avoir à prendre des mesures pour mettre à la disposition du public la version à jour du document incorporé, de même que toutes les versions précédentes qui avaient aussi fait l'objet d'une incorporation.

Recommandations

Le Comité mixte considère que certaines obligations découlent des principes de primauté du droit et de gouvernement responsable qui sont en vigueur au Canada. Au nombre de ces obligations figurent le droit pour le citoyen de pouvoir déterminer l'étendue de ses droits et responsabilités, et la capacité de faire l'examen de l'exercice du pouvoir législatif par tous les intéressés.

Le Comité mixte a pu constater que l'incorporation par renvoi de documents dans la réglementation fédérale n'acessée de croître dans les dernières années. Cependant, la pratique de l'incorporation de documents n'est pas assujettie à des exigences claires et cohérentes d'accessibilité.

En raison de l'efficacité et de la souplesse qui rendent l'incorporation par renvoi plus avantageuse si on la compare au processus de prise des règlements actuel, on peut s'attendre à ce que l'utilisation de cette pratique continue de grandir avec le temps.

Compte tenu des considérations précédentes, bien que le Comité mixte accueille favorablement l'exigence du nouvel article 18.3 de la *Loi sur les textes réglementaires*, qui prévoit que les documents incorporés par renvoi doivent être accessibles, le Comité mixte est toutefois d'avis que cette exigence doit, afin de produire des effets réels, comporter les garanties suivantes :

Recommandation 1

Que la *Loi sur les textes réglementaires* soit modifiée afin de restreindre l'utilisation de l'incorporation par renvoi aux cas où il serait relativement impossible de ne pas y avoir recours. En outre, d'exiger des autorités réglementaires qu'elles énoncent dans le Résumé d'étude d'impact de la réglementation accompagnant un texte réglementaire les raisons pour lesquelles il était impossible de ne pas avoir recours à l'incorporation par renvoi.

Recommandation 2

Reconnaissant que les anglophones et francophones ont droit à l'égalité de l'accès à la loi, que la *Loi sur les textes réglementaires* soit modifiée afin d'exiger que les documents incorporés par renvois soient disponibles dans les deux langues officielles.

Recommandation 3

Que la *Loi sur les textes réglementaires* soit modifiée afin d'exiger des autorités réglementaires qu'elles mettent à la disposition du public pour consultation, sans frais, tous les documents incorporés par renvoi, y compris toutes les versions antérieures de ces derniers.

Recommandation 4

Que la *Loi sur les textes réglementaires* soit modifiée afin de créer un dépositaire central pour les documents incorporés par renvoi et d'exiger des autorités réglementaires qu'elles fournissent annuellement une liste des documents incorporés par renvoi.

Conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport à la Chambre des communes.

Un exemplaire des Procès-verbaux et Témoignages pertinents *(Fascicule n° 16, première session, 42e législature)* est déposé à la Chambre des communes.

Respectueusement soumis,

Les coprésidents

Pana Merchant Harold Albrecht

ANNEXE A

Loi de 2012 sur la législation de la Nouvelle-Zélande

51 Obligation de consultation sur la proposition d'incorporer des documents par renvoi

(1) Avant l'adoption d'un acte incorporant par renvoi un document en ayant recours à l'article 49, le sous-secrétaire d'État doit :

a) mettre des exemplaires du document que l'on propose d'incorporer par renvoi (le **document proposé**) à la disposition du public, aux fins d'inspection durant les heures de travail pour une période raisonnable, sans frais, sur les lieux de l'inspection;

b) indiquer à quel endroit il est possible d'acheter des exemplaires du document proposé;

c) mettre des exemplaires du document proposé à la disposition du public, gratuitement, sur un site Internet maintenu par le ministère responsable ou au nom de celui-ci, à moins que cela ne porte atteinte aux droits d'auteur;

d) publier un avis dans la *Gazette* en indiquant :

(i) que le document proposé est disponible aux fins d'inspection durant les heures de travail, sans frais, et les endroits où il peut être inspecté, ainsi que la période pendant laquelle il peut être inspecté;

(ii) que des exemplaires du document proposé peuvent être achetés, et les endroits où ils peuvent être achetés; et

(iii) le cas échéant, que le document proposé est disponible sur Internet, sans frais, et l'adresse du site Internet;

e) offrir aux personnes l'occasion de formuler des observations sur la proposition d'intégrer le document proposé par renvoi;

f) prendre en considération les observations formulées.

(2) Le sous-secrétaire d'État :

a) peut rendre des exemplaires du document proposé disponible d'une tout autre manière qu'il juge indiquée dans les circonstances; et

b) doit, si l'alinéa a) s'applique, publier un avis dans la *Gazette* en indiquant que le document proposé est disponible d'autres façons et en précisant à quel endroit et de quelle façon il peut être consulté ou obtenu.

(3) Le sous-secrétaire d'État peut se conformer à l'alinéa (1)c), s'il y a lieu, en fournissant un lien hypertexte d'un site Internet maintenu par le ministère ou au nom de celui-ci vers une copie du document proposé qui est offert, sans frais, sur un site Internet qui est maintenu par quelqu'un d'autre ou au nom de quelqu'un d'autre.

(4) Les renvois dans le présent article au document comprennent, dans le cas où le document n'a pas été rédigé dans une langue officielle de la Nouvelle-Zélande, en plus du document lui-même, une traduction exacte du document dans une langue officielle de la Nouvelle-Zélande.

(5) Le défaut de se conformer au présent article n'invalide pas un acte qui incorpore un document par renvoi en ayant recours à l'article 49.

(6) Aux fins de l'application de l'alinéa (1)c), un sous-secrétaire d'État ne peut invoquer l'article 66 de la *Loi de 1994 sur le droit d'auteur* comme texte de référence pour rendre le document proposé disponible sur un site Internet.

52 Accès aux documents incorporés par renvoi

(1) Le présent article s'applique en cas d'adoption d'un acte incorporant un document par renvoi en ayant recours à l'article 49.

(2) Le sous-secrétaire d'État doit :

a) mettre le document (le **document incorporé**) à la disposition du public, aux fins d'inspection durant les heures de travail, sans frais, sur les lieux de l'inspection;

b) indiquer à quel endroit il est possible d'acheter des exemplaires du document incorporé;

c) mettre des exemplaires du document incorporé à la disposition du public, sans frais, sur un site Internet maintenu par le ministère responsable ou au nom de celui-ci, à moins que cela ne porte atteinte aux droits d'auteur;

d) publier un avis dans la *Gazette* en indiquant :

(i) que le document incorporé est incorporé dans l'acte, et la date à laquelle l'acte a été adopté;

(ii) que le document incorporé est disponible aux fins d'inspection durant les heures de travail, sans frais, et les endroits où il peut être inspecté;

(iii) que des exemplaires du document proposé peuvent être achetés, et les endroits où ils peuvent être achetés; et

(iv) le cas échéant, que le document incorporé est disponible sur Internet, sans frais, et l'adresse du site Internet;

(3) Le sous-secrétaire d'État :

a) peut rendre des exemplaires du document incorporé disponible d'une tout autre manière qu'il juge indiquée dans les circonstances;

b) doit, si l'alinéa a) s'applique, publier un avis dans la *Gazette* en indiquant que le document incorporé est disponible d'autres façons et en précisant à quel endroit et de quelle façon il peut être consulté ou obtenu.

(4) Le sous-secrétaire d'État peut se conformer à l'alinéa (2)c), s'il y a lieu, en fournissant un lien hypertexte d'un site Internet maintenu par le ministère responsable ou au nom de celui-ci vers une copie du document incorporé qui est offert, sans frais, sur un site Internet qui est maintenu par quelqu'un d'autre ou au nom de quelqu'un d'autre.

(5) Dans le présent article, les renvois au document comprennent :

a) les documents incorporés par renvoi dans l'acte;

b) dans le cas où le document n'a pas été rédigé dans une langue officielle de la Nouvelle-Zélande, le document lui-même ainsi qu'une traduction exacte du document dans une langue officielle de la Nouvelle-Zélande.

(6) Le défaut de se conformer au présent article n'invalide pas un acte qui incorpore un document par renvoi.

(7) Aux fins de l'application de l'alinéa (2)c), un sous-secrétaire d'État ne peut se fonder sur l'article 66 de la *Loi de 1994 sur le droit d'auteur* comme texte de référence pour rendre le document incorporé disponible sur un site Internet. [TRADUCTION]

ANNEXE B

TRANSLATION/TRADUCTION

Reçu le 17 janvier 2018

Madame Evelyne Borkowski-Parent
Avocate générale
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa K1A 0A4

Madame,

Objet: Réponse du gouvernement au rapport n° 90 – Accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux

Je tiens à vous remercier de la lettre que vous avez adressée à la ministre de la Justice le 27 octobre 2017, dans laquelle le Comité l'invitait, elle et ses collaborateurs, à comparaître pour discuter des réserves des membres concernant la réponse du gouvernement au rapport du Comité sur l'accessibilité des documents incorporés par renvoi dans les règlements fédéraux.

Dans un premier temps, j'aimerais proposer une rencontre préliminaire entre vous, des responsables du Secteur du droit public et des services législatifs du ministère de la Justice et moi-même pour discuter de la portée de votre demande et de la meilleure façon de fournir l'information souhaitée.

Je crois que cette étape préparatoire pourrait nous permettre de mieux cerner les problèmes et nos positions respectives à l'égard de l'incorporation par renvoi.

Je vous invite à communiquer directement avec moi pour fixer une rencontre. Vous pouvez me joindre au 613-952-5619.

Je vous remercie de prendre cette demande en considération.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer, Maître, mes respectueux hommages.

Mala Khanna, Sous-ministre adjointe déléguée
Section du droit public et des services législatifs

c.c. M[me] Christine Holke et M. François Michaud,
Cogreffiers du Comité
M[me] Yanike Legault, directrice principale
Secrétariat ministériel, ministère de la Justice